Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/617

17. 02. 95

Antrag

der Abgeordneten Christine Scheel, Manfred Such, Elisabeth Altmann (Pommelsbrunn), Antje Hermenau, Kristin Heyne, Dr. Manuel Kiper, Simone Probst, Halo Saibold, Werner Schulz (Berlin), Rainder Steenblock, Ludger Volmer, Margareta Wolf-Mayer und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Maßnahmen gegen Korruption

Der Bundestag wolle beschließen:

I.

Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Korruption ist zu einer ernsten Bedrohung der moralischen Grundlagen unserer Gesellschaft geworden. Im Inland zeigt sich die zunehmende Korruption vor allem in einer dramatischen Häufung der Fälle von Bestechung im öffentlichen Beschaffungswesen. Die Bundesregierung hat nichts dagegen unternommen, daß die Strafverfolgung bei Bestechungstatbeständen systematisch erschwert ist. Darüber hinaus erlaubt das Steuer- und Abgabenrecht, daß Bestechungszahlungen und Schmiergelder völlig legal von der Steuer absetzbar sind. Ein Steuerrecht, das die Unternehmen indirekt ermutigt, Schmiergelder als normale Betriebsausgaben auszuweisen, fördert ein gesellschaftliches Klima, in dem Korruption nur noch als Kavaliersdelikt oder gar als unverzichtbarer Bestandteil unternehmerischen Handels angesehen wird. Die Bundesregierung hat es zugelassen, daß der ethische Konsens gegen Korruption brüchig geworden ist. Dies zeigt sich nicht zuletzt darin, daß sich das Streben nach Vorteilen in der Gesellschaft zunehmend in der Grauzone des Rechts bewegt. Die Ausnutzung von Gesetzeslücken bis hin zum kalkulierten Rechtsverstoß wird heute vielfach kaum noch als anstößig empfunden.

2. Die internationale Korruption hat sich in den letzten Jahren so verbreitet, daß sie heute als eines der größten globalen Hindernisse für die wirtschaftliche und politische Entwicklung angesehen werden muß. Korruption führt im nationalen und internationalen Geschäftsverkehr zu erheblichen ökonomischen und politischen Kosten und beeinträchtigt die moralischen und kulturellen Grundlagen eines fairen Handels. Damit wird zugleich die Glaubwürdigkeit und Nachhaltigkeit demokrati-

scher Prozesse im internationalen Rahmen gefährdet. Dies zeigt sich auch darin, daß Korruption zu einem Mißbrauch von Entwicklungshilfe geführt hat. Damit verbunden ist die Gefahr einer nachhaltigen Diskreditierung der Arbeit von entwicklungspolitischen Institutionen. Die Bundesregierung hat die Bestechung im internationalen Wirtschaftsverkehr nicht nur nicht unterbunden, sondern sie noch durch Steuerabzugsfähigkeit und unkontrollierte Exportförderung unterstützt. Damit unterläuft die Bundesregierung alle internationalen Initiativen gegen Korruption, so vor allem auch die entsprechenden Empfehlungen des OECD-Rats.

3. Obwohl die Auswirkungen der internationalen Korruption hinreichend bekannt sind, hat die Bundesregierung bis heute keine Initiative gegen Bestechung im Ausland eingeleitet. Die Bestechung von Bediensteten ausländischer Behörden zum Zweck der Beeinflussung von geschäftlichen Transaktionen ist nach wie vor straffrei, obwohl der OECD-Ministerrat mit Nachdruck empfohlen hat, dies unter Strafe zu stellen. Wirksame Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen sind unter diesen Bedingungen weitgehend aussichtslos.

II.

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, mit Nachdruck gegen die Ausbreitung von Korruption vorzugehen. Angesichts der dramatisch zunehmenden Korruption in den öffentlichen Verwaltungen der Bundesrepublik Deutschland wie auch im nationalen und internationalen Geschäftsverkehr sind rasche Maßnahmen notwendig, um die weitere Erosion der Grundsätze eines vertrauenswürdigen und unbestechlichen Verwaltungs- und Wirtschaftshandelns aufzuhalten.

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. dem Deutschen Bundestag baldmöglichst einen Gesetzentwurf vorzulegen, der die Empfehlungen der OECD in nationales Recht umsetzt und folgende Regelungen enthält:

   a) Ausschluß der steuerlichen Absetzbarkeit von Bestechungs- und Schmiergeldern im In- und Ausland durch eine Ergänzung des § 4 Abs. 5 des Einkommensteuergesetzes;

   b) Ergänzung der in § 30 Abs. 5 der Abgabenordnung vorgesehenen Ausnahmen von der Wahrung des Steuergeheimnisses um Korruptions- und Bestechungsdelikte;

   c) Erweiterung des Katalogs in § 5 des Strafgesetzbuches (StGB) um Korruptions- und Bestechungsdelikte;

   d) Erweiterung des Tatbestandes für Abgeordnetenbestechung (§ 108e StGB) auf Einflußnahme im Vorfeld parlamentarischer Abstimmungen;

2. unverzüglich folgende Sofortmaßnahmen – und soweit erforderlich, in Abstimmung mit den Bundesländern, den europäischen Nachbarstaaten und der EU – zu ergreifen:

a) Einrichtung einer zentralen Dokumentationsstelle beim Bundesministerium der Justiz, wo Informationen über Korruptionsstrukturen und -muster, Kartellbildungen u. ä. erfaßt, ausgewertet und betroffenen öffentlichen Verwaltungen sowie Strafverfolgungsbehörden zur Verfügung gestellt werden;

b) die Länder zu ersuchen, gut ausgestattete Sonderdezernate gegen Korruptionsdelikte bei den Strafverfolgungsbehörden zu bilden;

c) den Abschnitt „Straftaten im Amt" in der polizeilichen Kriminalstatik künftig nach einzelnen Korruptionsdelikten zu differenzieren, um den Problemumfang genauer erfassen zu können;

d) Effizienzsteigerung bei der Kontrolldichte in öffentlichen Verwaltungen durch

   - generell technische Prüfungen von Investitionsvorhaben und -aufträgen in Ergänzung zu fiskalischen Prüfungen;
   - Einrichtung von Anti-Korruptionsgruppen bei den Rechnungshöfen, die externe Prüfungskompetenz für die Verwaltungen bereitstellen können;
   - Einführung einer obligatorischen Rotation von Beschäftigten in sensitiven Bereichen, wie etwa Beschaffungsstellen und Baubehörden;

e) Überprüfung und Novellierung der Vergaberichtlinien nach folgenden Maßgaben:

   - Standardisierung der Leistungsverzeichnisse als Grundlage für Preisermittlungen;
   - jährliche Ermittlung durchschnittlicher Kosten für bestimmte Leistungen (z. B. im Baubereich) im überregionalen Preisvergleich;
   - Einführung bzw. Erhöhung der risikoerhöhenden Vertragsstrafen in allen Vergabebereichen;
   - Ausschluß von öffentlichen Aufträgen bei erkannter Beteiligung an Preisabsprachen oder Kartellbildung;
   - Antikorruptionsklauseln für Bundesbürgschaften und Zuwendungen. Deckungsnehmer müssen sich schriftlich erklären, daß illegale Zahlungen im Zusammenhang mit dem Geschäft nicht erfolgt sind. Bei einem Verstoß gegen das Verbot illegaler Zahlungen entfällt die Zahlungsverpflichtung des Staates. Deckungsnehmer werden von zukünftigen staatlichen Bürgschaften oder Zuwendungen ausgeschlossen;

f) effektive Nutzung und Intensivierung externer Kontrollen durch konsequente Umsetzung von Revisionsfeststellungen der Rechnungshöfe in organisatorischer und disziplinarrechtlicher Hinsicht;

g) Initiativen in den internationalen Gremien (VN, OECD, WTO) mit dem Ziel, im internationalen Wirtschaftsverkehr eine Kultur der transparenten und ehrlichen Marktwirtschaftsbeziehungen durchzusetzen.

3. Unverzüglich folgende Prüfaufträge zu erlassen:

   a) Prüfung einer eindeutigen Strafandrohung gegen Ausschreibungsbetrug (z. B. in § 264 StGB) dahin gehend, daß bereits die Beteiligung an wettbewerbsausschließenden Maßnahmen ungeachtet eines nachweisbaren Schadens zum Straftatbestand wird;

   b) Präzisierung der Strafdrohung in §§ 331 ff. StGB bezüglich aller geldwerten Zuwendungen, die einem öffentlichen Bediensteten in bezug auf sein Amt gamacht werden;

   c) Prüfung eines neuen Tatbestandes „Haushaltsuntreue" bei vorsätzlicher Verschwendung öffentlicher Gelder auch ohne nachweislichen Eigennutz (Ergänzung des Untreuetatbestandes in § 266 StGB). Einführung einer Anzeigepflicht der Rechnungshöfe bei strafrechtlich relevanten Prüfungsergebnissen;

   d) Ermöglichung der Verfallsanordnung gemäß § 73 StGB trotz Regreßansprüchen des Verletzten und Überleitung dieser Ansprüche gegen die Staatskasse;

   e) Prüfung einer Straffreiheit bei Selbstanzeigen in Korruptionsfällen;

   f) im Rahmen der §§ 331 bis 336 StGB Erweiterung der Amtsträgerschaft auf Personen, die im Auftrag der öffentlichen Verwaltung und anderen Einrichtungen der öffentlichen Hand Aufgaben der Daseinsvorsorge wahrnehmen, wie z. B. Ingenieur- und Architekturbüros;

   g) Begründung der Zuständigkeit von Wirtschaftsstrafkammern bei den Landgerichten (§ 74 c Gerichtsverfassungsgesetz) auch für die Verfahren wegen Vorteilsnahme und Bestechlichkeit.

4. Dem Deutschen Bundestag alsbald einen Sachstandsbericht mit folgendem Inhalt vorzulegen:

   a) Entwicklung und Umfang der Korruptionspraktiken im nationalen und internationalen Wirtschaftsverkehr und die Darstellung ihrer politischen, ökonomischen und sozialen Auswirkungen;

   b) Entwicklung und Umfang der Korruptionsfälle in deutschen Behörden und die Darstellung ihrer politischen, ökonomischen und sozialen Auswirkungen;

   c) Entwicklung der aus der steuerlichen Absetzbarkeit von Schmiergeldzahlungen resultierenden Steuerausfälle in der Bundesrepublik Deutschland;

   d) Übersicht der bisherigen Maßnahmen der Bundesregierung gegen die Korruption unter Einschluß der entsprechenden Strafrechtspraxis;

e) Darstellung der bisherigen Maßnahmen der Bundesregierung, um die Empfehlungen der OECD gegen Korruption in der Bundesrepublik Deutschland umzusetzen;

f) Ergebnisse der (in Nummer II.3 genannten) Prüfaufträge des Deutschen Bundestages an die Bundesregierung.

Bonn, den 17. Februar 1995

Christine Scheel
Manfred Such
Elisabeth Altmann (Pommelsbrunn)
Antje Hermenau
Kristin Heyne
Dr. Manuel Kiper
Simone Probst
Halo Saibold
Werner Schulz (Berlin)
Rainder Steenblock
Ludger Volmer
Margareta Wolf-Mayer
Joseph Fischer (Frankfurt), Kerstin Müller (Köln) und Fraktion

Begründung

Seit Jahren gibt es weltweit viele Versuche, Korruption und Bestechung zurückzudrängen. Insbesondere die Bemühungen im Rahmen der Vereinten Nationen sind nahezu wirkungslos geblieben. Ebenso sind die laufenden Regelungsversuche der OECD bisher daran gescheitert, daß die Mitgliedsländer nur wenig Bereitschaft zeigten, im jeweiligen nationalen Bereich eine nachhaltige Initiative gegen Korruption in Gang zu setzen. Dies gilt besonders für die Bundesrepublik Deutschland, wo bisher alle gesetzgeberischen Initiativen am Widerstand der Bundesregierung und der sie tragenden Parteien gescheitert sind. Im Inland zeigt sich die zunehmende Korruption vor allem in einer dramatischen Häufung der Fälle von Bestechung im öffentlichen Beschaffungswesen. Gleichwohl hat die Bundesregierung nichts zur Verbesserung der Strafverfolgung bei Bestechungstatbeständen unternommen und noch immer erlaubt das Steuer- und Abgabenrecht, daß Bestechungszahlungen und Schmiergelder völlig legal von der Steuer absetzbar sind.

Die sich zunehmend ausbreitende Korruption in deutschen Behörden muß mit allen Mitteln bekämpft werden. Das für den Bereich der organisierten Kriminalität so typische „Anfüttern" der Beamten (Geschenke, für die zunächst keine Gegenleistung gefordert werden) sind ebensowenig strafbar wie nachträgliche Zuwendungen als „Dankeschön für die gute Zusammenarbeit". Alle Ermittlungen sind dadurch erschwert, daß eine sogenannte „Unrechtsvereinbarung" nachgewiesen werden muß, d. h. die Zuwendung muß in konkretem Zusammenhang mit der Diensthandlung stehen. Gelingt der Nachweis nicht, bleiben Schmiergelder ohne strafrechtliche Konsequenzen. Unerlaubte Preisabsprachen zwischen Firmen, in die teilweise auch Beamte verwickelt sind, werden immer noch als Ordnungswidrigkeit mit Geldbußen geahndet. Deshalb ist die strafrechtliche Verfolgbarkeit zu erwägen.

Die steuerliche Förderung der Korruption kann auch nicht mit dem Verweis auf die Standortbedingungen für die deutschen Unternehmen im internationalen Handel gerechtfertigt werden. Mit dem Hinweis auf die international geltenden Usancen bei Zahlun-

gen von Schmiergeld – so ein Bericht der Bundesregierung über die steuerliche Abzugsfähigkeit von Bestechungs- und Schmiergeldern (Drucksache 12/8468) – lenkt die Bundesregierung davon ab, daß es bereits eine Reihe von Fortschritten bei der Bekämpfung der Korruption im internationalen Handel gibt. So hat das US-amerikanische Strafrecht („foreign corrupt practices act") das Verbot der Bestechung auf den internationalen Geschäftsverkehr ausgedehnt. Schon seit den siebziger Jahren fordern die Vereinten Nationen ihre Mitglieder wiederholt auf, Korruption stärker zu bekämpfen. Ein wichtiger Schritt hierzu sind auch die Antikorruptions-Empfehlungen der OECD gegen die Ausbreitung der Korruption.

Die Empfehlungen der OECD können in diesem Zusammenhang als Mindeststandard für die Schaffung von fairen Wettbewerbsbedingungen angesehen werden. Die Bundesregierung hat jedoch bisher nichts unternommen, um diese Empfehlungen im eigenen Land umzusetzen. Sie hält am bisherigen Verfahren der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Schmiergeldzahlungen fest und betont, daß „ein steuerliches Abzugsverbot deutsche Exportunternehmen bis hin zu einer Gefährdung von Arbeitsplätzen benachteiligen würde" (Drucksache 12/8468, S. 3). Tatsache ist jedoch, daß die im Kampf um Aufträge geübte Schmiergeld-Praxis den Wettbewerb verzerrt. Langfristig hat dies verheerende Folgen insbesondere für die armen Länder. Selbst für die Schmiergeld zahlenden Unternehmen sind die Bestechungsgelder eine immer größere Belastung. Wie die weltweit tätige Anti-Korruptions-Organisation Transparency International feststellte, werden inzwischen bis zu 20 vom Hundert des nominellen Auftragswertes für Schmiergeldzahlungen aufgewendet. Die steuerliche Absetzbarkeit von Schmiergeldzahlungen führt deshalb in der Bundesrepublik Deutschland auch zu Steuermindereinnahmen in erheblichem Umfang. Hinzu kommt, daß die Schmiergeldzahlungen – wie das Bundesamt für Finanzen feststellte (Drucksache 12/8468, S. 4) – zum Teil als schwarze Gelder wieder in die zahlenden Unternehmen zurückfließen.

Die Bundesregierung hat durch Untätigkeit zugelassen, daß trotz der Kritik vieler gesellschaftlicher Gruppen bis heute die steuerliche Begünstigung von Bestechungsgeldern und Schmiergeldern stattfindet. Bei der steuerlichen Gewinnermittlung sind nach den geltenden Regelungen Bestechungs- oder Schmiergelder als Betriebsausgaben abzugsfähig, wenn sie aus betrieblichen Gründen gezahlt werden. Für die steuerliche Abzugsfähigkeit ist es unerheblich, ob die Zahlungen gesetzlich verboten oder sittenwidrig sind (§ 40 Abgabenordnung). Voraussetzung ist für den Abzug lediglich, daß auf Verlangen der Finanzbehörden die Empfänger benannt werden (§ 160 Abs. 1 Abgabenordnung).

Die Regelung ermöglicht sogar, daß bei Bezahlung von Schmier- und Bestechungsgeldern an ausländische Empfänger ein Empfängernachweis entbehrlich ist (wenn feststeht, daß der ausländische Empfänger nicht in Deutschland steuerpflichtig ist). Die Bundesregierung hat nichts unternommen, um dieses aktive Bestechungsverhalten im Ausland zu verhindern. Die Bundesregierung

kann sich dabei nicht hinter den Regelungen anderer Länder verstecken, da in den meisten ausländischen Industriestaaten Schmier- und Bestechungsgelder in wesentlich geringerem Umfang als in Deutschland steuerlich absetzbar ist. So kann in Kanada keinerlei Zahlung steuerlich geltend gemacht werden, die illegal im Sinne des Strafrechts ist. Auch in den USA sind in fast allen Fällen Schmier- und Bestechungszahlungen nicht abzugsfähig und in Belgien und Frankreich kann in bestimmten Fällen eine Sondersteuer auf die Schmiergeldzahlungen erhoben werden (Drucksache 12/8468, S. 6).

Ein erster Schritt zur Verhinderung der Korruption ist deshalb die Abschaffung der Möglichkeit, Schmiergelder als Betriebsausgaben anzugeben und abzuziehen. Die Streichung der Abzugsfähigkeit muß sowohl für Zahlungen ins Ausland als auch bei Zahlungen an inländische Empfänger gelten. Erst auf der Grundlage einer innerstaatlichen Verbotspraxis ist es möglich, auf der internationalen Ebene zu allgemein geltenden und anerkannten Regeln zu gelangen. Das amerikanische Beispiel zeigt, daß damit der Druck auf die Herstellung international geltender Verbotsregeln deutlich zunimmt. Die Bundesregierung muß sich deshalb zum Ziel setzen, an einem solchen internationalen Regelwerk konstruktiv mitzuarbeiten. Selbst die Vertreter der Koalitionsfraktionen haben eingeräumt, daß bei einer allgemeinen Zustimmung zur Nichtabzugsfähigkeit der Schmiergeldzahlungen „eine entsprechende Steuerrechtsänderung in der Bundesrepublik Deutschland in Aussicht genommen werden könne" (Drucksache 12/8468, S. 6).

Die Gründe für Korruption und Bestechlichkeit in Einrichtungen der öffentlichen Hand sind vielfältig. Der allgemeine Wertewandel hat bewirkt, daß materielles Vorteilsstreben und Selbstverwirklichung auf Kosten der Allgemeinheit ebenso zugenommen haben, wie die Bereitschaft Gesetzeslücken auszunutzen. Dies findet seinen Ausdruck in den vielen Verstößen gegen das Steuer-, Versicherungs-, Verkehrs- und Umweltrecht. Die vielfach bekanntgewordene moralisch fragwürdige „Nehmer-Mentalität" von Repräsentanten des öffentlichen Lebens ist nicht dazu angetan, Vorbildfunktionen gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern, Beamten und Angestellten in unteren und mittleren Positionen zu entfalten. Die Bestechlichkeit von Politikern wird allgemein als gegeben hingenommen. Dies gilt in gleicher Weise für Korruption in öffentlichen Einrichtungen.

Dieser Entwicklung kann nicht ausschließlich mit einer fortwährenden Ausweitung des Strafrechts entgegengewirkt werden. Insgesamt müssen organisatorische, strafrechtliche, bildungsrelevante und auch ethisch-moralische Regelungen gefunden werden, die das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in das staatliche und wirtschaftliche Geschäftsgebaren wieder stärkt. Dies gilt nicht allein für den nationalen Bereich. Im internationalen Bereich werden gerade auch durch wirtschaftliche Unternehmungen in Entwicklungsländern sozialer und wirtschaftlicher Fortschritt behindert. Die Lasten dieser international groß angelegten Betrügereien und Korruption tragen neben den Ärmsten der

Armen in den Ländern der Dritten Welt, letztendlich auch die Bevölkerung der Industrienationen.

Die OECD-Empfehlung vom 27. Mai 1994 hat zwar keinen bindenden Charakter für die Mitgliedsländer, dennoch haben sich in diesem Beschluß die Mitgliedsländer zu einem gemeinsamen Vorgehen gegen Korruption im internationalen Geschäftsverkehr verpflichtet. Die Bundesregierung darf dabei nicht bei der Korrektur der steuerlichen Abzugsfähigkeit stehenbleiben. Notwendig bleibt darüber hinaus die Schaffung einer Unternehmenskultur, die Korruption und organisierte Kriminalität insgesamt ausschließt. Neben dem Steuerrecht müssen auch die übrigen Rechtsbereiche überprüft werden (Strafrecht, Zuwendungs- und Subventionsrecht, Verfahren der öffentlichen Beschaffung). Hierzu ist die Erstellung eines umfassenden Sachstandsberichts notwendig, der auch die geplanten und unternommenen Reformschritte enthalten muß.

Druck: Thenée Druck, 53113 Bonn, Telefon 91781-0
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333